

## G 问题探讨

## 发挥枢纽型社会组织能动性作用的探讨

## 观点

在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,工会等群团组织建构连接党和政府同相关领域社会组织间的网络机制,有利于在社会治理交叉性和复杂性增强的情况下,实现深层次社会整合。工会组织能动性的发挥,实践层面是一个持续行动与机制运作的过程,并在此过程中增强党的领导和执政的群众基础、完善社会协同治理结构。

余茜

“枢纽型社会组织”,是近年来社会治理领域出现的一种创新的组织形态,其初衷是为了实现对社会的整合与凝聚,打造共建共治共享的社会治理格局。在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,工会等群团组织积极、创新性地建构连接党和政府同相关领域社会组织间的网络机制,有利于在社会治理交叉性和复杂性增强的情况下,实现深层次社会整合。

工会组织发挥能动作用,不仅是其转变组织理念、实现自身组织转型,以更开放的姿态构建竞争、协同的社会治理网络,实现社会“再组织化”的一种策略选择,更是党的建设、群团改革、社会治理现代化等多维度、多层次的需求,为建构枢

纽型社会组织形态提供了良好的结构性契机。其能动性的发挥,实践层面则是一个持续行动与机制运作的过程,并在此过程中增强党的领导和执政的群众基础、完善社会协同治理结构,促进需求整合与资源整合。

#### “安全阀”机制:构建“枢纽型党建”确保社会组织发展的政治性

工会组织可以协助党和政府做好劳动关系领域风险防控工作。通过政治性强的工会组织来引导、规范社会组织行为,起到制度性的“安全阀”作用。就具体的行动策略而言,劳动关系领域内社会组织的党建工作,可以成为工会组织引领政治方向的重要“抓手”。工会可以通过规范、引导、整合将自身政治可靠、完备的组织体系等优势转化成劳动关系领域社会组织的人才优势和生态环境优势,将社会组织带入法治化管理轨道,找准社会组织党建同业务能力提升的融合点,既实现政治整合的政治性功能,又实现沟通凝聚、协同治理的社会功能。

从近年来各地开展的“枢纽型党建”来看,枢纽型社会组织是地方党委和政府联系社会组织的桥梁和纽带,其作为社会组织党建载体,不仅要扩大党组织在社会领域的覆盖范围,还要保证嵌入组织的有效运转,从而在党与社会组织间形成一种“共振效应”。

#### 协同机制:助力“放管服”改革促进政府职能转变

跨越诸多改革领域形成协同效应,在此过程中,工会的组织力量发挥尚有广阔空间,路径之一是利用自身枢纽型、平台型组织的特点,推动体制内外资源的整合与行动的协同。

一是传统的联结性、整合性、引领性,使其有能力当好职能转变中的政府组织与社会多元诉求之间的契合“纽带”。

二是工会可以促成政府与社会组织在劳动关系领域供需的深层次耦合。劳动关系领域涉及职工的劳动就业、技能培训、收入分配、社会保障、安全卫生等劳动经济权益和民主政治权利、精神文化权益等方方面面。工会一方面可以培育稀缺性专业组织,也可以督查社会组织是否有从业基础、工作经验、社会资源和专业的人才队伍,引导社会组织走出服务项目“悬浮”于职工群众实际需求之上的困境。另一方面,在掌握相关政策规定前提下,做好政府职能转移项目的可行性研究,了解政府购买服务部门对不同项目的差异化需求,对项目承接方资质的精准化需求,助力为社会组织营造透明的资源供给制度环境的同时,也使一些品牌好、有口碑的专业社会组织得到相关政府部门的关注和认同,深层次实现供需耦合。

#### 价值培育机制:“增能”社会组织,促共享价值形成

专业社会组织要为满足职工多元化需求“锦上添花”,提供“量身定制式”的服务,其自身也需要不断“升级服务体系”,这就需要其他社会力量在其成长的不同阶段“增能”社会组织。当前不少地方工会建立了劳动关系领域社会组织孵化基地,依托职工之家、职工书屋等为社会组织提供业务培训;也有省市总工会建立了劳动关系领域社会组织数据库,动态掌握该领域社会组织的业务特长、资质水平、信用信息等,进而能够更有针对性地向劳动关系领域社会组织购买服务。这些实践中尝试

创新的做法,体现了党和政府通过群团组织间接对社会组织实行“分类治理”的思想,为社会组织生存空间的开拓创造了条件,也有助于组织间认同性信任的培育和建立。

拥有了共同的价值体系,社会系统中的各个子系统才能充分发挥功能。因此,除了能力层面的孵化培育,工会还可以从价值理念层面引导社会组织。工会有能力以更为开放的姿态接纳、对话同领域社会组织,塑造社会组织参与社会服务的基础性价值,从社会宏观层面化解社会组织蓬勃发展但社会公共性建构却不足的困境。

#### 统筹机制:增强群团组织“内聚力”并撬动“外聚力”

在社会治理的制度环境高度复杂、社会服务质量需求增高的背景下,单一的群团组织开展活动不仅存在资源的局限性,还存在服务提供、需求捕捉等认知结构上的滞后性。因此,群团组织要探索以多种方式构建纵横交织的网络化组织体系。工会可以探索与共青团、妇联等联合建立群团工作“一体化”的社会组织服务平台,统筹发挥党的群团组织各自特色优势,整合社会资源,实现信息与资源共享,促进需求主体与服务主体的精准匹配。同时在工作机制上,可以推动项目化运作、科学化评估、社会化动员和运行机制的建立。通过内部资源的整合与行动的协同,群团组织才能实现由单一参与走向联合运转,由相对封闭走向开放多元,由自成体系走向整体联动,通过增强群团组织体系的“内聚力”来撬动社会资源、扩大社会影响,增强“外聚力”。

(作者单位:中共北京市委党校、北京行政学院)



落实带薪休假 推动错峰出行

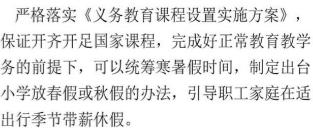
9部门日前联合发布《关于改善节假日旅游出行环境促进旅游消费的实施意见》,要求加大力度落实职工带薪休假制度,推动错峰出行。

#### 加快推动落实带薪休假



#### 完善带薪休假相关制度建设

- 鼓励进行错峰旅游,引导、鼓励职工和其所在单位更加灵活地安排带薪休假。
- 鼓励用人单位在年初结合工作需要和职工休假意愿统筹安排当年休假。



严格落实《义务教育课程设置实施方案》,在保证开齐开足国家课程,完成好正常教育教学任务的前提下,可以统筹寒暑假时间,制定出台中小学放春假或秋假的办法,引导职工家庭在适宜出行季节带薪休假。

#### G 前沿观察

# 落实带薪休假制度的多维视角

沈建峰

近日,9部门发布《关于改善节假日旅游出行环境促进旅游消费的实施意见》(以下简称《意见》),其中用不少笔墨做了“加大力度落实职工带薪休假制度,推动错峰出行”的政策安排。在涉及旅游产业发展的文件中,安排带薪休假问题看似特别,但并非首次,同时其也恰好道出了带薪休假制度的市场功能和在不同产业间进行利益分配的功能,体现出推动带薪休假制度的其他视角。

长期以来,讨论带薪休假问题一般都是从劳动者保护的角度,或认为带薪休假是劳动者的重要权利;或认为带薪休假对于劳动者恢复体力、脑力,实现劳动者自身的发展与体面劳动均具有重要意义;同时落实带薪休假让劳动者劳逸结合,对于提高用人单位生产效率也具有价值。这些观点均有其合理性,但其始终都只是劳动关系的视角,是一种相对微观的视角,聚焦于劳动关系双方的利益分配。但实际上,带薪休假不仅涉及劳动关系双方的利益分配问题,而且正如《意见》所指出的,还涉及到整个宏观经济形势发展以及不同产业之间的利益分配问题。此外,跳出经济圈子,带薪休假还涉及到家庭友好型社会的建立,对于平衡职场和家庭的关系具有重要意义。

带薪休假制度的落实首先涉及宏观经济的发展。生产和消费之间向来存在着辩证关系,生产决定消费,消费反作用于生产,只有生产或者只有消费的经济结构都是难以持续的,消费者的优化和供给侧的改革是经济发展中均会采取的措施。从人群来看,劳动力群体同时也是最大的消费群体,要刺激消费和优化消费结构,保障足够的购买力,则必须保障劳动者的工资、休息休假时间。实现生产与消费的均衡,推动宏观经济的良性发展,在大力发展生产的同时尚应保护劳动者的工资和休息休假,在外需不足的情况下,更应如此。

带薪休假的落实还涉及到不同产业之间的利益分配和平衡发展。一些产业的发展在很大程度上依赖于消费群体的“有钱有闲”,旅游休闲产业即是如此。当工资支付得不到保障、休假制度得不到实现时,旅游休闲产业即失去了发展基础。所以,工资和休息休假制度不仅涉及生产者和劳动者之间的利益分配,还涉及不同生产者群体之间的利益分配,涉及旅游和休闲产业的发展。因此,要实现《国务院办公厅关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》提出的“推动全国居民文化和旅游消费规模保持快速增长态势,对经济增长的带动作用持续增强”这一政策目标,则必须落实带薪休假制度。

同时,落实带薪休假除经济功能外,还有家庭功能。劳动者一天的时间是在工作、社会活动和家庭之间分配的。在工作时间延长,休息休假时间缩短的情况下,劳动者的家庭生活等将会减少,家庭作为滋养个体人格发展的功能将会被削减。因此,落实带薪休假,平衡劳动者的职场和家庭生活,对于建立家庭友好型社会也具有非常重要的意义。

带薪休假的问题和所有劳动法问题一样,不仅是劳动关系问题,而且涉及宏观经济、不同产业发展以及家庭与社会等多方问题,推动带薪休假制度应该考虑带薪休假制度的多元视角和功能。在经济下行压力增大的背景下,为了经济的良性发展,更应顾及带薪休假的其他功能。在一定程度上,落实带薪休假制度不仅是在维护劳动者的权益,也是在维护生产者的利益;推动带薪休假制度不仅是工会、人社部门的责任,也是相关经济和产业主管部门应共同关注的问题。

(作者为中央财经大学教授)

## G 热点思考

## 新型用工关系中劳动争议的司法应对

## 观点

在经济社会高速转型发展的当下,许多新型用工关系的出现及其纠纷的发生,已无法完全进行条款对应式评价,新型用工关系的法律规制还有很多空白等待填补完善。但司法机关不能拒绝纠纷、回避挑战,而应当充分发挥司法能动性,既有原则又有温度地处理新型用工纠纷。

张希华

我国当前实施的劳动法律法规多是以标准化劳动关系为基本模型制定的。而在经济社会高速转型发展的当下,许多新型用工关系的出现及其纠纷的发生,已经无法完全进行条款对应式的评判,给劳动争议审判工作带来挑战。

#### 新型用工关系的常见类型与主要特征

类居间型用工。常见的有网约工、平台工和挂靠工。网约工通常是在互联网平台的电子撮合下,劳动者与需求方直接发生劳务对接关系;平台工与网约工类似,但通常会接受平台运营者相对集中的管理,而由平台运营者与需求方建立劳务服务关系;挂靠工则是对相应劳务项目无资质或资质公信力较弱的劳

动者,在具有较强资质公信力的机构组织下,以统一品牌形象对外提供劳务或服务。

此外,新型用工关系的常见类型还有承包型用工、合伙型用工、类股权型用工、类兼并型用工等。

新型用工模式多发于“转、小、新”行业,即转型期的传统产业群、小微企业、新兴行业。用工者与劳动者不再是一一对应的关系。标准劳动关系中劳动者从属于确定唯一的用人单位,表现出明显的劳动合同“一对一”相对性。而新型用工关系则出现了劳动者与用工者“一对多”“多对一”“多对多”的关系。劳动者更多为工作项目而非用工者提供劳动,工作项目可能是由平行运营的多个用工者共同或分别提供,可能是由层层代理的多个用工者整体或拆分提供,也可能是通过互联网平台自动撮合提供。

用工方组织劳动的方式从属属性管理到合作性约束不断渐变。标准劳动关系中,用工单位全权负责招聘培训、签订劳动合同、安排工作岗位、绩效考核、待遇支付、社保关系等,呈现出典型的雇主特征,劳动者对用工单位有很强的人身附属性。而新型用工关系中,劳动者对工作任务、工作时间、工作场所的选择拥有越来越多的自主性,用工者评价劳动者工作表现的工具逐渐由劳动规章制度转化为薪酬配比机制,劳动者的薪酬构成也越多元化。

用工纠纷的解决依据越发民商事化。标准劳动关系下的用工行为基本可以用属于社会法部门的劳动法律法规进行典型性评价。而新型用工关系下的用工行为,则越来越具有平等交易性,须更多借助民商法的规则来进行评价。

#### 新型用工关系的认定难题

以往,对用工关系的认定通常非劳动即为劳务,符合原劳动部发[2005]12号《关于确立劳动关系有关事项的通知》规定要素的被认定为劳动关系。而新型用工关系的上述非典型劳动特征,使得该《通知》的适用越来越模棱两可:超经营范围用工的单位、具备相当生产能力的自然人能否被认定为用人单位?用工方与劳动者之间的注册登记协议、绩效计酬协议能否视为劳动合同或劳动规章制度?劳动者对工作任务、工作时间、工作场所的选择具有相当自主性时如何判断是否接受劳动管理?平台工、网约工提供的劳务是否属于互联网平台运营者的经营业务范围?承包、合伙、入股能否与劳动关系并存以及如何并存?

为应对上述挑战,法院在审判实践中不断申发辅助认定标准,如劳动者的收入是否主要是其劳动能力向特定用工者付出的对价;用工方是否是主要劳动条件的提供者;劳动者的工作自主性是否为用工方所严格限制;劳动者提供劳动的内容与用工方的经营范围是否高度相关等。此外,用工方与劳动者双方的真实缔约意思也成为法院重点考察的方面。

#### 新型用工争议的司法应对

新型用工关系的法律规制还有很多空白等待填补完善,但司法机关不能拒绝纠纷、回避挑战,而应当充分发挥司法能动性,既有原则又有温度地处理新型用工纠纷。

注重利益衡平。既保障创新创业趋势又尊重市场基本规律,给予新型行业和小微企业一定的探索发展空间,对新业态保有一

定包容度,但也要遵循优胜劣汰的基本市场规律,让不具备市场竞争力的用工者有序退出市场;既保护劳动者法定权利又防范滥用权利侵犯企业利益,充分保障劳动者按劳取酬的基本权利,鼓励劳动者参与市场要素分配,但也要倡导诚信价值观,防范劳动者借法律的倾斜保护获得不当利益,从而侵害用工企业的合法权益;既督促企业规范管理也考虑客观情况保护企业自主用工,要让管理不规范、依法用工意识薄弱的企业“吃一堑长一智”,以推动就业市场的长期健康发展,又要避免过度干预企业的灵活用工损害市场活力。通过利益平衡取舍,服务保障市场经济健康有序而富有活力的可持续发展。

灵活适用法律。正因劳动保护制度的滞后性,法院在审理新型用工争议案件时,更需要对法律适用掌握一定的灵活性,避免“机械办案”。同一家企业在不同发展时期、不同地域、不同市场环境中都可能会有不同的用工形态,要坚持个案深度研判,避免简单套用他案结论;在不同的用工样态中,用工方和劳动者掌握不同证据的能力也会有所不同,应当倡导举证便利原则,而避免“一刀切”的举证责任倒置;在新兴行业发展和企业初创时期,要避免“全有全无”的法律适用方法,坚持在公平正义原则下选择法律保护工具。

推动规则完善。进一步总结类案裁判规则,推动劳动者分类分级保护制度的建立和完善,既让各类新型用工关系都能纳入劳动法律法规的评价保护机制中来,又要营造企业轻装上阵、长期健康发展、提升总体福利的良好营商环境。

(作者单位:福建省厦门市思明区法院)

## G 工作研究

## 发挥工会优势助力乡村振兴的路径探析

## 观点

在助力乡村经济振兴的实践中,山东省寿光市总工会在农业产业链上建会,组织农民工入会,开展新型职业农民培训,选树农业农村劳模,助推脱贫攻坚,从多方面发挥自身作用,逐步探索出工会助力乡村振兴的有益路径。

鲁寿工

在助力乡村经济振兴实践中,山东寿光市总工会充分发挥自身的社会功能与职责,逐步探索出工会助力乡村振兴的有益路径。

#### 工会助力乡村振兴的有益尝试

农业产业链上建工会,积极培育“大棚工会”。依托龙头企业、蔬菜生产基地,大棚蔬菜专业村党支部、劳务协会等组织,在蔬菜生产、加工、销售等产业链上建立工会组织,探索出5种适合农民工特点、具有寿光特色的蔬菜产业工会组织创建形式,较好地实现了蔬菜产业工会组织横到边、纵到底的全覆盖。

做好劳模选树培育工作,发挥劳模的“领雁”作用。通过多种方式与农民合作社、家庭农场、种养大户和农民结成利益共同体,培育一批农村产业融合发展的劳模典型。同时,组织农业劳模中技术能手提供技能培训、技术援助,帮助返乡农民工解决遇到的技术难题,提升技能素质。

开展扶贫帮困,助推脱贫攻坚。坚持扶

贫同扶志、扶智相结合,在保证“输血”救助的基础上,加大“造血”帮扶力度,分类推进困难职工加入工会,维护其合法权益。实施“新领域、新业态、新组织建会”,在助力乡村经济振兴实践中,山东寿光市总工会充分发挥自身的社会功能与职责,逐步探索出工会助力乡村振兴的有益路径。

会入会集中行动”,开展“农民工入会集中行动”,设立了农民工入会服务热线和微信服务公众号,突出新兴产业和区域工会覆盖,探索出适合农民工特点的入会模式。同时,围绕“服务、维权、帮扶”三大主题,在农民工工资支付、维权组织体系、社会平台搭建、帮扶机制建设和维权服务方面拓展内容、创新形式,搭建起农民工维权帮扶平台。

开展新型职业农民培训,加快农民职业化进程。依托职工服务中心(站)、农民工培训基地、务工创业园等平台,组织农民工快速提升岗位专业技能水平。建立工会的农民工培训基地,免费培训劳动技术、卫生健康、维权意识等,每年组织开展各种培训600余场次,受训人数达12万人次。

发挥工会组织的政治引领作用,自觉做好乡村振兴战略的宣讲者、推动者和参与者;发挥农民劳模的示范带动作用;发挥工友基地的创业孵化作用,为农民工、农村转移劳动力、困难职工提供就业创业培训和精准就业;发挥培训平台的育才培智作用,培育一批农业技能专家,依托工会资源加强技能培训,促进就业能力和就业质量提升;发挥劳动竞赛的激励促进作用。深入开展职工技术创新竞赛,不断拓展竞赛领域,培养涉农企业职工和农民工的创新思维,为乡村振兴建功立业;发挥工会特有的维权帮扶作用。工会要联合政府部门不断完善各级职工服务中心、工会网上服务等就业对接平台;发挥先进文化的传播引导作用;发挥沟通城乡的桥梁纽带作用。工会在城乡间需要积极联系、多方协调,争取资金支持,实现城乡信息对称,资源互补,推进城乡互助发展,共同进步。

务阵地共建共享;争取资金支持,发展特色农业或新上项目,推进农村电商、微商发展。

实施四项行动,优化工会组织覆盖。工会助力乡村振兴要优化工会组织的覆盖面,在产业链上建会、“社”“场”“园”“区”建会、工农联合建会、广泛吸引入会,以此更有效地开展工会工作。

发挥八大作用,明确工会工作方向。发挥工会组织的政治引领作用,自觉做好乡村振兴战略的宣讲者、推动者和参与者;发挥农民劳模的示范带动作用;发挥工友基地的创业孵化作用,为农民工、农村转移劳动力、困难职工提供就业创业培训和精准就业;发挥培训平台的育才培智作用,培育一批农业技能专家,依托工会资源加强技能培训,促进就业能力和就业质量提升;发挥劳动竞赛的激励促进作用。深入开展职工技术创新竞赛,不断拓展竞赛领域,培养涉农企业职工和农民工的创新思维,为乡村振兴建功立业;发挥工会特有的维权帮扶作用。工会要联合政府部门不断完善各级职工服务中心、工会网上服务等就业对接平台;发挥先进文化的传播引导作用;发挥沟通城乡的桥梁纽带作用。工会在城乡间需要积极联系、多方协调,争取资金支持,实现城乡信息对称,资源互补,推进城乡互助发展,共同进步。